



Rapport

Date de la séance du CE : 13 novembre 2024
Direction : Direction des travaux publics et des transports
N° d'affaire : 2024.BVD.3335
Classification : Non classifié

Hindelbank, établissement pénitentiaire, réfection totale : crédit d'engagement pour études préliminaires (mandat d'étude parallèle)

Table des matières

1. **Synthèse2**

2. **Bases légales2**

3. **Description de l'affaire3**

3.1 Contexte3

3.2 Mandat d'étude4

3.3 Directives concernant la procédure5

3.4 Suite de la procédure après le mandat d'étude6

4. **Référence à la stratégie immobilière du canton6**

5. **Précision des besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)6**

6. **Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet6**

7. **Répercussions sur les finances et le personnel7**

7.1 Récapitulatif des coûts7

7.2 Financement7

7.3 Informations sur les investissements7

7.3.1 Nature de la dépense d'investissement7

7.3.2 Écart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)7

7.3.3 Charges d'amortissement8

7.3.4 Répercussions sur le personnel et autres coûts induits8

8. **Calendrier8**

9. **Proposition8**

1. Synthèse

L'Établissement pénitentiaire de Hindelbank est la seule institution en Suisse alémanique accueillant des femmes pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure. Le bâtiment présente depuis plusieurs dizaines d'années un besoin urgent de réfection et occasionne des frais d'entretien et d'exploitation en constante augmentation. En outre, les processus opérationnels pour l'exécution des peines pour femmes dans cette structure historique sont insatisfaisants et trop peu efficaces. L'établissement doit par conséquent être rénové par étapes et sans interruption de l'exploitation, conformément à la stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032.

Les exigences élevées en matière d'exploitation ainsi que la grande valeur historique de l'établissement nécessitent un projet sur mesure. Pour permettre de clarifier les questions complexes et s'assurer que la solution trouvée bénéficie d'un large soutien, un mandat d'étude parallèle avec préqualification doit être organisé. Il est prévu de confier aux auteurs du projet lauréat recommandé la suite des travaux préparatoires (étude de projet y c. procédure d'octroi du permis de construire, appel d'offres et planification de la réalisation).

Le crédit d'engagement demandé de 1 720 000 francs doit permettre de préparer et organiser une procédure d'assurance qualité sous forme de mandat d'étude parallèle. Les coûts totaux comprennent un montant de 200 000 francs pour des prestations externes de la Direction de la sécurité visant à préciser les besoins des utilisatrices et utilisateurs.

2. Bases légales

- Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0), articles 74, 75, 372, alinéa 1, 377–379 et 380, alinéa 1
- Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0), articles 234 ss
- Loi fédérale du 5 octobre 1984 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (LPPM, RS 341), articles 2 à 4
- Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3), articles 4 s et 11 s
- Ordonnance du 21 novembre 2007 sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM, RS 341.1), articles 11 ss
- Loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ ; RSB 341.1), articles 8 ss et 54 ss
- Ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11), articles 4 ss et 146 ss
- Ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés, OHand, RS 151.31), articles 6 ss
- Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0), articles 21 ss
- Ordonnance du 16 novembre 2022 sur les finances (OFin ; RSB 621.1), articles 21 ss
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la sécurité (OO DSE ; RSB 152.221.141), article 10
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (OO DTT ; RSB 152.221.191), article 14
- Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale du 5 mai 2006 sur l'exécution des peines et mesures (RSB 349.1-1), articles 1 s et 17

3. Description de l'affaire

3.1 Contexte

L'Établissement pénitentiaire (EP) de Hindelbank est situé au sud de la commune de Hindelbank et comprend l'ancien château baroque. Établissement concordataire depuis la création du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale en 1959, il est le seul EP de Suisse alémanique accueillant des femmes pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure. Compte tenu du nombre important de placements en provenance d'autres cantons, l'établissement atteint aujourd'hui 95 % de ses capacités. En outre, un accord a été conclu en 1971 avec le Concordat de la Suisse orientale sur l'exécution des peines et mesures.

Au cours des dernières décennies, la répartition régionale des offres s'est stabilisée. L'EP Hindelbank est une institution d'exécution des peines et mesures en milieu ouvert ou fermé (proposant toutes les formes et tous les niveaux d'exécution) pour les femmes détenues présentant un danger négligeable à très élevé pour la sécurité. Toutes les formes et phases de progression doivent pouvoir continuer à y être exécutées à l'avenir. Le Concordat sur l'exécution des peines de la Suisse orientale ne prévoit pas de construire son propre établissement d'exécution pour femmes. Par conséquent, l'EP Hindelbank doit continuer à couvrir les besoins en places de détention pour l'ensemble de la Suisse alémanique et, si l'occupation des places le permet, admettre également des femmes provenant du Concordat latin.

L'établissement, caractérisé par le château historique et ses jardins datant de 1725, est constitué de sept bâtiments principaux construits au début des années 1960.



Illustration 1 : EP Hindelbank

À première vue, l'établissement pour femmes semble en bon état. Toutefois, seuls quelques travaux de construction urgents ont été réalisés au cours des 25 dernières années. L'EP présente ainsi depuis plusieurs dizaines d'années un besoin urgent de réfection et occasionne des frais d'entretien et d'exploitation en constante augmentation. Certains bâtiments sont en outre inadaptés à l'exploitation et compliquent l'exécution et les processus. L'EP présente un certain nombre de risques pour la sécurité, notamment au niveau de la clôture ordinaire, de la zone de livraison, située à proximité des ailes de cellules,

ou encore du château, qui dispose d'un niveau de protection élevé (monument historique), raison pour laquelle les risques ne peuvent y être éliminés que de manière limitée.

Par ailleurs, l'EP Hindelbank connaît également d'importantes insuffisances au niveau de l'exploitation. Par exemple, les zones destinées aux personnes en visite, aux détenues et au personnel ne sont pas séparées, les secteurs d'habitation et de travail sont mélangés, certaines cellules sont beaucoup trop petites (8 m²) et les deux groupes d'habitation trop grands. Plusieurs points critiques ont déjà été soulevés par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT). En outre, les accès sont trop étroits, ce qui constitue un risque de sécurité important avec des personnes détenues présentant un potentiel de violence. Il est donc prévu de réduire la taille des groupes d'habitation et de créer en contrepartie un groupe d'habitation supplémentaire pour les peines de courte durée. Le nombre de places dans la section d'intégration doit passer de 5 à 11. L'exploitation principale offrira à l'avenir 102 places (contre 97 actuellement). La mise en œuvre du plan directeur nécessite une coordination régulière avec la planification des établissements des concordats. L'analyse concernant l'occupation et la demande montre qu'une légère augmentation du nombre de places est nécessaire (de 97 à 102), ce qui a été formellement confirmé le 5 avril 2024 lors de la conférence de printemps du concordat qui s'est tenue en vue de définir la planification des établissements des concordats.

Les failles de sécurité et les insuffisances au niveau de l'exploitation dans l'EP Hindelbank sont déjà connues depuis longtemps. Le Conseil-exécutif et le Grand Conseil se sont exprimés en 2012 en faveur de la poursuite de l'exploitation de l'EP sur le site de Hindelbank, car cette solution est la plus avantageuse financièrement pour le canton de Berne. Cette position est toujours d'actualité. Avec un taux de couverture des coûts de 95,22 %, l'EP Hindelbank présente actuellement des comptes annuels quasi équilibrés. Si le canton de Berne n'accueillait plus de femmes en provenance d'autres cantons, il devrait continuer à exploiter un établissement pour la prise en charge des cas d'exécution du canton de Berne, mais dans ce cas avec un déficit important au niveau du compte d'exploitation. S'il existait un autre établissement pour femmes en Suisse alémanique, les coûts à la charge du canton de Berne seraient aussi élevés qu'aujourd'hui, car un principe d'équivalence des coûts s'applique dans tout le concordat.

La stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032 a constaté la réelle nécessité de moderniser et rénover les infrastructures de détention existantes. L'infrastructure existante doit être remplacée et adaptée aux besoins actuels et futurs afin de garantir une exécution sûre, décente et efficace.

Une étude de faisabilité a été élaborée en 2020/2021 pour la remise en état globale de l'EP Hindelbank. Elle montre comment l'établissement peut être rénové par étapes et sans interruption de l'exploitation. Un tel procédé implique une planification minutieuse et une collaboration étroite avec l'établissement pénitentiaire, car la sécurité doit pouvoir être garantie en tout temps.

Les exigences élevées en matière d'exploitation, mais aussi la grande valeur historique du bâtiment nécessitent un projet sur mesure pour la réfection totale par étapes de l'établissement. Une procédure d'assurance qualité doit donc être réalisée sous la forme d'un mandat d'étude parallèle.

3.2 Mandat d'étude parallèle

Il est prévu d'organiser une procédure de sélection sous la forme d'un mandat d'étude parallèle. Il s'agit d'une procédure d'assurance qualité selon la norme SIA, qui se distingue du concours de projet par la mise en place d'un dialogue. Cela permet de préciser des tâches complexes pendant la procédure dans le cadre d'un échange intermédiaire avec les participantes et les participants. Les coûts d'un mandat d'étude parallèle sont assez similaires à ceux d'un concours de projet et dépendent des tâches à effectuer.

Pour l'EP Hindelbank, l'organisation d'un mandat d'étude parallèle s'avère être la procédure la plus prometteuse en raison de la complexité des questions relatives à la transformation sans interruption de l'exploitation et à la réalisation des travaux en plusieurs étapes tout en tenant compte des aspects liés à la sécurité. Ce mandat d'étude parallèle doit ainsi permettre de clarifier pendant la procédure des questions d'ordre opérationnel portant sur la logistique, la sécurité, etc. dans le cadre d'un dialogue. Étant donné que le dialogue ne peut être engagé qu'avec un groupe limité de participantes et participants, le mandat d'étude parallèle sera précédé d'une préqualification. Celle-ci permettra de questionner les compétences techniques de l'équipe de planification dans le domaine de la construction sans interruption de l'exploitation, de la construction impliquant des exigences de sécurité élevées ou encore de la protection des monuments. L'accès difficile au site est également un argument en faveur d'une limitation du groupe de participantes et participants.

3.3 Directives concernant la procédure

L'établissement et le château sont inscrits dans l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger. Le château et ses jardins sont en outre classés « dignes de protection » dans l'inventaire du patrimoine historique et sont également placés sous protection fédérale.

Le mandat d'étude parallèle devra accorder une grande priorité aux aspects relevant de la protection du patrimoine, au déroulement des travaux sans interruption de l'exploitation et à la sécurité. La procédure imposera en outre une orientation claire sur la fonctionnalité et l'économicité en ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts inhérents au cycle de vie du bâtiment. Des exigences claires quant aux coûts et aux surfaces seront donc formulées. Les solutions proposées doivent être durables et efficaces du point de vue de l'énergie et garantir en tout temps une exploitation optimale. L'appel d'offres se référera également aux standards cantonaux en matière de construction et d'énergie. Le recours au bois comme matériau de construction est encouragé lorsque cela est possible et économiquement pertinent, en tenant néanmoins compte des exigences (de sécurité) inhérentes aux établissements de détention. Le recours au photovoltaïque est également exigé afin de participer à l'approvisionnement durable du site, conformément aux prescriptions cantonales.

Afin de garantir une souplesse opérationnelle, les locaux devront être conçus de la manière la plus neutre possible, notamment les groupes d'habitation et les ateliers. La structure des groupes d'habitation repose sur un modèle de base répétitif, qui sera également utilisé pour les groupes spéciaux comme les groupes d'habitation mère-enfant et les groupes d'exécution des mesures. Les locaux de travail multifonctionnels dans les ateliers offrent également une grande flexibilité. Pour la réalisation des travaux, il conviendra d'utiliser des matériaux robustes, appropriés, durables et faciles d'entretien, qui faciliteront l'entretien et le nettoyage tout en limitant les coûts.

L'étude de faisabilité a montré qu'une remise en état globale (locaux provisoires nécessaires compris) ne présentait aucun avantage au niveau des coûts par rapport à des bâtiments de remplacement. Avec un assainissement, il faudrait au contraire continuer à supporter les inconvénients au niveau de l'exploitation et le nombre de places devrait vraisemblablement être réduit. C'est pourquoi il est préférable d'opter pour une variante avec des bâtiments de remplacement plutôt qu'une simple remise en état. Cette manière de procéder n'est pas en contradiction avec la stratégie d'exécution judiciaire, dans la mesure où le plan de renonciation à une extension présenté dans le plan directeur est respecté et que la variante choisie est plus économique.

Afin de bénéficier de davantage de flexibilité pour les bâtiments de remplacement, il convient en outre d'augmenter le périmètre de sécurité. Une demande préalable de modification du plan de zones a été soumise à cet effet. Les retours de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire et de la préfecture sont globalement positifs. Les communes de Hindelbank et Krauchthal sont elles aussi favorables au projet.

Les deux concordats de Suisse alémanique ont approuvé à l'unanimité la demande de réfection totale de l'EP Hindelbank le 29 février 2024 dans le cadre de la Conférence des gouvernements portant sur les Concordats de la Suisse du Nord-Ouest, de la Suisse centrale et de la Suisse orientale et intégreront le projet dans la prochaine planification des établissements.

3.4 Suite de la procédure après le mandat d'étude parallèle

Le résultat du mandat d'étude parallèle doit être publié d'ici l'automne 2026. Il servira de base pour confier la suite des travaux à l'équipe de planification dont la solution pour la réfection totale de l'EP Hindelbank aura le plus convaincu le comité d'évaluation.

Le crédit pour l'étude du projet de construction et l'appel d'offres relatif à toutes les étapes devrait être soumis au Grand Conseil à l'été 2027. Le crédit de réalisation relatif à toutes les étapes est quant à lui prévu pour l'été 2029. Les travaux de la première étape devraient commencer en 2030.

4. Référence à la stratégie immobilière du canton

La réfection totale prévue à long terme offrira à l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) un établissement adapté pour accomplir ses tâches. Le bâtiment sera moderne, adapté aux besoins et durable afin de pouvoir s'adapter de manière flexible à l'évolution des conditions. Il permettra de respecter les besoins des utilisatrices et utilisateurs de manière économique et de profiter des synergies existantes. L'établissement répond ainsi totalement à la stratégie immobilière du canton.

5. Précision des besoins des utilisatrices et utilisateurs (à la charge de la DSE)

L'OEJ doit préciser les besoins des utilisatrices et utilisateurs (c.-à-d. approfondir les concepts d'exploitation, les exigences en matière de locaux et le programme d'occupation des locaux désiré) en vue du mandat d'étude parallèle. Les ressources en personnel nécessaires à cet effet n'étant pas disponibles à l'OEJ, des prestations externes d'un montant de 200 000 francs sont requises.

6. Autres solutions et conséquences d'un abandon du projet

En cas de renonciation à la réfection totale, il serait impossible d'atteindre les buts fixés par la stratégie de l'exécution judiciaire. L'exécution des peines pour les femmes en Suisse alémanique devrait être réorganisée. Il n'existe actuellement aucun établissement d'exécution qui permettrait de compenser la perte de places.

Les frais inévitables pour le maintien de la substance ont déjà été estimés avant l'examen des variantes à 105 millions de francs, dont environ 25 millions d'ici à 2030. Ces frais sont indispensables pour maintenir la valeur des bâtiments et garantir qu'ils puissent continuer à être utilisés. Il n'est toutefois pas possible de combler entièrement les déficits d'exploitation avec des simples travaux d'assainissement.

7. Répercussions sur les finances et le personnel

7.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix au 1^{er} avril 2024, indice des prix à la construction pour la grand région Espace Mittelland, 143,0 points (base octobre 1998 = 100 points)

Coûts totaux	CHF	1 720 000
composés de		
Préparation du mandat d'étude parallèle, y c. préqualification	CHF	300 000
Organisation du mandat d'étude parallèle	CHF	1 220 000
Soutien nécessaire pour l'exploitation (à la charge de la DSE)	CHF	200 000
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses au sens de l'article 34 OFin	CHF	1 720 000
Crédit à approuver	CHF	1 720 000

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 27 et 30, alinéa 1 LFin.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 29 OFin).

7.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 32 LFin, qui sera relayé par les tranches de paiement indiquées au point 4 du projet d'arrêté, inscrites aux budgets et aux plans financiers de la Direction des travaux publics et des transports et de la Direction de la sécurité.

7.3 Informations sur les investissements

7.3.1 Nature de la dépense d'investissement

Les informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements seront indiquées dans le crédit de réalisation.

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserves en %
1 520 000			

7.3.2 Écart par rapport au plan cantonal d'investissement intégré (PII)

(Tranches annuelles sans les réserves, déduction faite des éventuelles contributions de tiers)

En millions de francs	Total	2025	2026	2027	2028	2029	Années suivantes
Investissements effectifs nets	116,5	0,4	1,3	1,0	3,0	7,3	95,5
Montant inscrit au PII 2024	116,5		0,4	1,3	4,0	7,3	95,5

Les coûts d'investissement pour la réalisation du projet de l'EP sont estimés à environ 142 millions de francs bruts (réserves comprises, avant déduction des subventions fédérales d'environ 25,5 millions de francs). Un montant net de 116,5 millions de francs pour la réalisation de la réfection totale est actuellement inscrit dans le plan d'investissement intégré. Après la publication du résultat du mandat d'étude parallèle, les coûts seront précisés sur la base de la proposition de solution concrète.

7.3.3 Charges d'amortissement

Les informations relatives aux dépenses d'amortissement ne pourront être données qu'avec le crédit de réalisation.

7.3.4 Répercussions sur le personnel et autres coûts induits

Le mandat d'étude parallèle et la précision nécessaire des besoins des utilisatrices et utilisateurs n'ont pas d'impact direct sur l'organisation et les effectifs du personnel. Du point de vue des utilisatrices et utilisateurs, il sera cependant nécessaire de recourir à des spécialistes externes. Les éventuelles ressources internes supplémentaires nécessaires pour la direction de projet à l'OEJ seront demandées via la procédure ordinaire.

Les moyens pour l'équipement et les installations d'exploitation spécifiques aux utilisatrices et utilisateurs ainsi que les éventuelles ressources humaines supplémentaires nécessaires à la DSE pendant la réalisation des travaux seront demandés dans le cadre du crédit de réalisation. Les coûts des installations d'exploitation et des équipements sont estimés approximativement à 18 millions de francs.

8. Calendrier

Appel d'offres pour le mandat d'étude parallèle	4 ^e trimestre 2025
Soumission du crédit d'étude au Grand Conseil	2 ^e trimestre 2027
Soumission du crédit de réalisation au Grand Conseil	2 ^e trimestre 2029
Début des travaux	début 2030
Emménagement	fin 2039

9. Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe
– Projet d'arrêté